

ANALISIS KINERJA KEUANGAN DAERAH PADA SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH PENGHASIL PENDAPATAN ASLI DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KOTA PALU

Hazni Saleh

haznisaleh@yahoo.co.id

Mahasiswa Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

The aim of this research is to determine and analyze the growth of actual revenues, effectiveness, activity ratio and contribution of locally generated revenues on each regional revenues-producing government institution in Palu City. The research is descriptive and its sample consist of 13 regional government unit that are selected through census or non-probability sampling. Tool of analysis used are locally generated revenues growth ratio, locally generated revenues effectiveness ratio, activity ratio with ratio of harmony and tax and contribution analysis of taxes and levies. The result shows that 1) The growth of locally generated revenues is generally fluctuated and there are three local governance unit show negative growth; 2) managerial effectiveness of locally generated revenues is quite effective, and there are three local governance unit showed poor and ineffective performance; 3) spending aspect identifies four local governance units with indirect expenditure greater than direct expenditure; 4) contribution aspect indicates that the majority of revenues in the local government units has less contribution to the locally generated revenues, only two institutions perform good criteria.

Keywords: *financial performance, local revenue.*

Pendapatan asli daerah (PAD) pada dasarnya merupakan sumber utama pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal karena PAD mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Semakin tinggi PAD maka menunjukkan kemampuan daerah untuk melaksanakan desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat semakin berkurang. Tetapi pada kenyataannya, sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia masih bergantung pada dana perimbangan dan dana-dana transfer lainnya dari pemerintah pusat. Hal ini tentunya sangat ironis sekali, dimana di satu sisi semakin banyak daerah yang menginginkan pemekaran untuk menjadi daerah otonom tetapi di sisi lain daerah belum mampu mandiri dalam pendapatan daerahnya.

Kota Palu semenjak dibentuk pada tahun 1994 hingga saat ini perkembangan penerimaan dari PAD terlihat cukup menggembirakan. Pada Tahun Anggaran 2003, PAD Kota Palu sebesar Rp. 15.638.395.984,43 dan pada Tahun Anggaran 2014, PAD Kota Palu telah mencapai

Rp. 211.275.634.100,51. Hal ini tentunya tidak terlepas dari kerja keras Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mengelola sumber-sumber penerimaan PAD. Oleh karena itu, peran SKPD penghasil PAD sangat besar dalam meningkatkan penerimaan PAD. Salah satu indikator yang digunakan untuk dapat mengetahui kinerja keuangan pada SKPD pengelola PAD yaitu dengan mengetahui seberapa besar tingkat pencapaian realisasi penerimaannya dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan.

Penetapan target pendapatan tentunya telah didasarkan pada potensi riil yang ada di wilayah Kota Palu. Oleh karena itu sudah selayaknya SKPD pengelola PAD lebih memaksimalkan realisasi penerimaan yang menjadi tanggungjawabnya, karena penerimaan PAD itu akan menjadi belanja untuk pelaksanaan program dan kegiatan Pemerintah Kota Palu. Apabila penerimaan PAD tidak maksimal tentunya pelaksanaan program dan kegiatan akan menjadi terhambat dan proses

pembangunan di Kota Palu juga akan mengalami hambatan.

Sebagaimana halnya dengan pendapatan, kinerja keuangan SKPD juga dapat dilihat dari bagaimana SKPD menyerap anggaran belanja yang telah diprogramkan. Tingkat penyerapan anggaran belanja SKPD akan mempengaruhi tingkat pelaksanaan program dan kegiatan yang telah ditetapkan. Pada instansi pemerintah, kinerja dianggap baik kinerjanya apabila dapat menyerap anggaran yang telah dialokasikan. Semakin tinggi penyerapan anggaran belanja maka semakin baik pula kinerja pengelolaan keuangannya.

Pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Mardiasmo, 2004:125).

Menurut Halim (2008:96) Pendapatan asli daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan asli daerah yang dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah.

Undang-Undang No. 33 Tahun 2005 menyatakan bahwa pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Berkaitan dengan belanja daerah, Yuwono dkk, (2005:108) menyatakan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah atau kewajiban yang diakui sebagai

pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.

Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005, belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib sebagaimana dimaksud diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat sebagaimana dimaksud diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan urusan wajib pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kelompok belanja daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi :

1. Belanja Tidak Langsung, merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan
2. Belanja Langsung, merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-

batas yang ditentukan peraturan perundangundangan (Syamsi,1986: 199).

Menurut Mardiasmo (2002 : 121) sistem pengukuran kinerja sector publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial.

Penggunaan analisis rasio keuangan sebagai alat analisis kinerja keuangan secara luas telah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas sehingga secara teoritis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, maka analisis rasio keuangan terhadap pendapatan belanja daerah perlu dilaksanakan (Mardiasmo, 2002: 169).

Menurut Halim (2008 : 232) beberapa rasio yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah diuraikan berikut ini :

1. Rasio Pertumbuhan digunakan untuk mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan keberhasilan yang telah dicapainya dari periode ke periode berikutnya.
3. Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD
 - a. Rasio Efektivitas PAD, menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.
 - b. Rasio Efisiensi PAD, menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima
4. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, menunjukkan kemampuan pemda dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan

retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah.

5. Rasio Aktivitas Dengan Menggunakan Rasio Kesenjangan, menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik secara optimal.

METODE

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif. Menurut Sugiyono (2009:11) penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih, tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel lain.

Lokasi penelitian ini dilakukan di SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Palu yang mengelola PAD. Sampel dalam penelitian ini adalah SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Palu yang mengelola PAD meliputi : Dinas Kesehatan, Rumah Sakit Umum Anutapura, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Penataan Ruang dan Perumahan, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Dinas Tenaga Kerja dan Sosial, Dinas Pertanian, Kehutanan dan Kelautan, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, dan Kantor Pemadam Kebakaran dengan teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini adalah sampling jenuh atau *nonprobability sampling*.

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah rasio-rasio untuk mengukur kinerja keuangan daerah meliputi :

1. Rasio pertumbuhan

$$TP\ PAD_t = \frac{PAD_t - PAD_{t-1}}{PAD_{t-1}} \times 100\%$$

Dimana:

TP PAD_t = Tingkat Pertumbuhan PAD Tahun Berjalan

PAD_t= PAD Tahun Berjalan

PADt-1= PAD Tahun Sebelumnya

2. Rasio efektifitas

$$\text{Efektifitas PAD} = \frac{\text{Realisasi}}{\text{Target}} \times 100\%$$

Kriteria untuk menetapkan efektifitas penerimaan PAD berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900.327 Tahun 1996 tentang Pedoman Penilaian dan Kinerja Keuangan dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1. Kriteria Efektifitas PAD

Prosentase	Kriteria
Diatas 100%	Sangat Efektif
90% - 100%	Efektif
80% - 90%	Cukup Efektif
60% - 80%	Kurang Efektif
Kurang dari 60%	Tidak Efektif

3. Rasio aktivitas

$$\text{Ratio BTL} = \frac{\text{Total BTL}}{\text{Total Belanja}} \times 100\%$$

$$\text{Ratio BL} = \frac{\text{Total BL}}{\text{Total Belanja}} \times 100\%$$

Keterangan :

BTL = Belanja tidak langsung

BL = Belanja langsung

4. Rasio kontribusi.

$$P_n = \frac{QX_n}{QY_n} \times 100\%$$

Keterangan :

P_n = kontribusi penerimaan pajak dan retribusi terhadap PAD

QX = jumlah penerimaan pajak dan retribusi

QY = jumlah penerimaan PAD

n = tahun periode tertentu

Tabel 2. Kriteria Kontribusi

Prosentase	Kriteria
0% – 10%	Sangat Kurang
10,10% - 20%	Kurang
20,10% - 30%	Sedang
30,10% - 40%	Cukup Baik
40,10% - 50%	Baik
➤ 50%	Sangat Baik

Rasio yang tidak digunakan adalah rasio efisiensi dan rasio kemandirian dengan pertimbangan bahwa untuk mengukur rasio efisiensi, sulit untuk mendapatkan data mengenai biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh PAD sedangkan rasio kemandirian tidak digunakan karena SKPD tidak dapat mandiri dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan karena SKPD merupakan struktur organisasi pemerintah daerah yang bertanggung jawab untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah yang diserahkan oleh kepala daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pertumbuhan penerimaan PAD Kota Palu cenderung sangat tinggi dengan rata-rata sebesar 109,75%. rata-rata pertumbuhan sumber-sumber penerimaan PAD tertinggi pada lain-lain PAD yang mencapai 282,53%, sedangkan rata-rata pertumbuhan terendah pada penerimaan retribusi daerah yang hanya mencapai 2,37%.

Retribusi daerah pada Tahun Anggaran 2012 dan 2014 sempat mengalami pertumbuhan negatif yaitu -76,13% dan 0,86%. Pertumbuhan negatif yang cukup besar di Tahun Anggaran 2012 tersebut disebabkan oleh adanya pengalihan penerimaan dari Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Anutapura yang semula merupakan penerimaan jasa pelayanan kesehatan dialihkan menjadi lain-lain PAD sehubungan dengan RSUD Anutapura menjadi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

Sumber penerimaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, pada Tahun Anggaran 2014 juga mengalami pertumbuhan negatif sebesar 58,73%. Hal ini disebabkan tidak adanya penerimaan deviden dari PT. Citra Nuansa Elok pada Tahun Anggaran 2014.

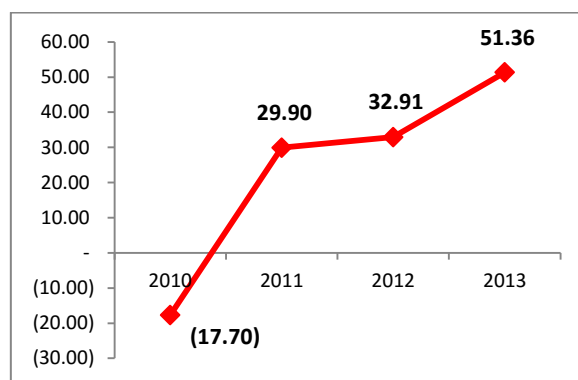
Pertumbuhan penerimaan PAD pada SKPD Penghasil cenderung fluktuatif. Tidak ada satu pun SKPD penghasil yang pertumbuhannya menunjukkan pertumbuhan yang konstan ataupun pertumbuhan yang meningkat. Rata-rata pertumbuhan PAD pada Tahun Anggaran 2010-2014 adalah sebesar 24,12%. Sedangkan dilihat dari rata-rata pertumbuhan selama lima tahun anggaran pada masing-masing dinas, Dinas Kesehatan merupakan SKPD penghasil yang memiliki tingkat rata-rata pertumbuhan yang sangat tinggi yaitu mencapai 132,12%. Rata-rata pertumbuhan yang tinggi tersebut disebabkan oleh penerimaan dana Kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP); dan penerimaan dana ASKES dan BPJS yang lebih tinggi dibandingkan dengan penerimaan pada Tahun Anggaran 2013. Sementara pada 4 (empat) SKPD mengalami pertumbuhan yang negatif yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Tenaga Kerja dan Sosial, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata serta Dinas Perindagkop dan UKM.

Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, rata-rata pertumbuhan negatif tersebut disebabkan karena penerimaan dari Tahun Anggaran 2010 hingga 2013 terus mengalami penurunan. Disamping itu, pada Tahun Anggaran 2014 penerimaan PAD yang bersumber dari Retribusi Penggantian Biaya KTP dan Akte Catatan Sipil tidak lagi diterima karena biaya KTP dan akte catatan sipil sudah dihapuskan sejak diberlakukannya UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa pengurusan dan penerbitan dokumen kependudukan tidak dipungut biaya.

Dinas Tenaga Kerja dan Sosial merupakan dinas dengan rata-rata pertumbuhan negatif terbesar yaitu mencapai -54,96%. Hal ini dikarenakan pada Tahun Anggaran 2010-2012 penerimaannya cenderung semakin menurun. Pada Tahun Anggaran 2013 Dinas tersebut menargetkan penerimaan retribusi daerah karena PERDA yang menyangkut retribusi yang dikelola telah dicabut, sedangkan pada Tahun Anggaran 2014, dinas tersebut hanya memungut 1 (satu) jenis retribusi.

Pertumbuhan penerimaan pada Dinas Perindagkop dan UKM Tahun Anggaran 2011 sempat mengalami pertumbuhan negatif sebesar -51,19%. Hal ini disebabkan oleh adanya perubahan peraturan yang menyangkut pungutan retribusi, dimana pada Tahun Anggaran 2010 jenis retribusi yang dapat dipungut oleh Dinas Perindagkop dan UKM adalah 8 jenis pungutan, sementara pada Tahun Anggaran 2011 yang dipungut hanya 3 jenis.

Secara keseluruhan, meskipun pada dasarnya pertumbuhan penerimaan PAD di SKPD terlihat kecenderungan fluktuatif, tetapi rata-rata pertumbuhan setiap tahunnya menunjukkan tren yang meningkat sebagaimana terlihat pada gambar berikut:



Gambar 1. Grafik Rata-rata Pertumbuhan Penerimaan PAD Tahun Anggaran 2010-2014 (dalam Persen)

Efektifitas Pendapatan Asli Daerah

Untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan di daerah, tentunya peran SKPD pengelola PAD sangat penting artinya karena tanpa usaha

keras dari SKPD untuk memenuhi target yang telah ditetapkan. Selain itu tuntutan pencapaian realisasi pendapatan yang menjadi tanggungjawabnya tersebut menentukan pula bagaimana kinerja SKPD tersebut. Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

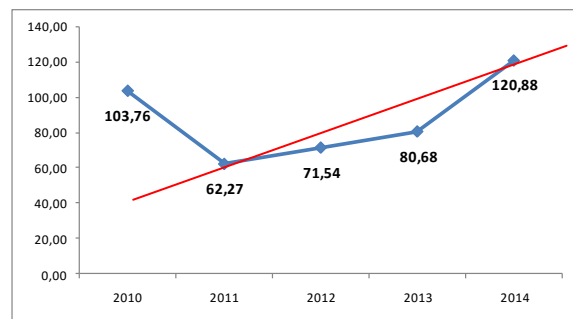
Efektifitas pungutan PAD ini sangat penting karena mempengaruhi kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Efektifitas pungutan PAD yang rendah tentunya akan berdampak pada tidak terlaksananya program dan kegiatan yang telah direncanakan.

Rata-rata pencapaian penerimaan PAD Kota Palu mencapai 87,83%. Berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900.327 Tahun 1996 tentang Pedoman Penilaian dan Kinerja Keuangan maka pencapaian tersebut masuk dalam kriteria cukup efektif.

Dilihat dari pencapaian setiap tahun anggaran, pencapaian pada Tahun Anggaran 2011 dan 2012 menunjukkan kurang efektif karena pencapaiannya hanya sebesar 62,27% dan 71,54%. Sedangkan Tahun Anggaran 2010 dan 2014 menunjukkan pencapaian yang baik dengan tingkat pencapaian 103,76% dan 120,88% atau dengan kriteria sangat efektif.

Selanjutnya, dari ke 13 SKPD penghasil PAD hanya 3 (tiga) SKPD yang menunjukkan rata-rata pencapaian realisasi PAD dari Tahun Anggaran 2010-2014 dengan kriteria sangat efektif yaitu Dinas Kesehatan sebesar 111,41%, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sebesar 190,67% dan DPPKAD sebesar 114,78%. Sedangkan Dinas Pariwisata dan Dinas Tenaga Kerja dan Sosial merupakan dinas dengan pencapaian yang terburuk karena hanya mencapai rata-rata sebesar 16,93% dan 28,91% atau dengan kriteria tidak efektif. Ketidakefektifan pencapaian penerimaan PAD di Dinas Pariwisata disebabkan karena pada Tahun Anggaran 2012 hingga 2014 tidak lagi mengelola PAD. Sementara pada Dinas Tenaga

Kerja dan Sosial disebabkan karena pada Tahun Anggaran 2013 tidak mengelola PAD. Meskipun rata-rata pencapaian realisasi penerimaan PAD hanya sebesar 87,83%, tetapi bila dilihat kecenderungannya menunjukkan adanya peningkatan sebagaimana yang ditunjukkan pada gambar berikut ini:



Gambar 2. Rata-rata Pencapaian Penerimaan PAD Tahun Anggaran 2010-2014 (dalam Persen)

Gambar 2 memperlihatkan pencapaian realisasi penerimaan PAD semakin baik dengan ditunjukkan oleh grafik yang semakin menanjak di Tahun Anggaran 2012 hingga 2014, meskipun pencapaian di Tahun Anggaran 2011 sempat mengalami penurunan yang cukup signifikan dibandingkan pada Tahun Anggaran 2010. Gambar tersebut juga memperlihatkan adanya upaya dari seluruh SKPD penghasil PAD untuk terus memperbaiki kinerja dalam mengelola PAD yang sempat mengalami penurunan di Tahun Anggaran 2011.

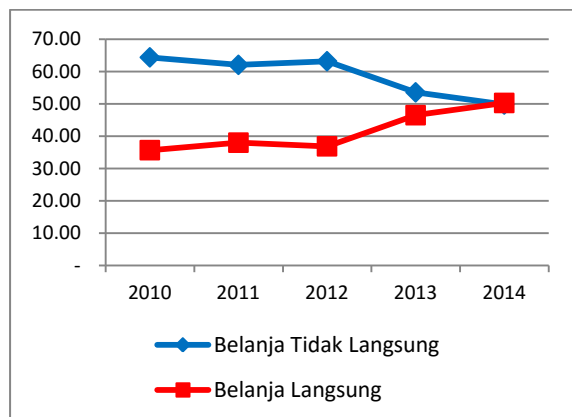
Aktivitas dengan Menggunakan Rasio Kerasian

Rasio kerasian menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja aparatur daerah berarti persentase belanja investasi (belanja pelayanan publik) yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

Selama 5 (lima) tahun anggaran, belanja dalam APBD Kota Palu rata-rata lebih diprioritaskan pada belanja tidak langsung yaitu mencapai 57,20%, sedangkan belanja langsung hanya sebesar 42,80%. Hal ini menunjukkan bahwa belanja dalam APBD cenderung pada pembiayaan-pembiayaan non program dan kegiatan. Tingginya alokasi belanja tidak langsung secara umum dipengaruhi oleh jumlah pegawai negeri sipil (PNS), karena sebagian besar belanja tidak langsung dialokasikan untuk pemenuhan pembiayaan gaji dan tunjangan pegawai.

Sudah sewajarnya apabila Pemerintah Kota Palu lebih memprioritaskan anggarannya untuk dialokasikan pada belanja langsung karena menyangkut keterlaksanaanya program dan kegiatan strategis yang menyangkut kepentingan masyarakat Kota Palu.

Selanjutnya dilihat dari komposisi dari tahun ketahun menunjukkan bahwa belanja tidak langsung kecenderungannya semakin menurun, sedangkan belanja langsung menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat yang secara jelas dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 3. Komposisi Belanja Dalam APBD Kota Palu Tahun Anggaran 2010-2014 (dalam Persen)

Gambar 3 memperlihatkan kondisi dimana pada Tahun Anggaran 2014 komposisi belanja dalam APBD Kota Palu kearah titik yang sama. Hal ini tentunya menandakan

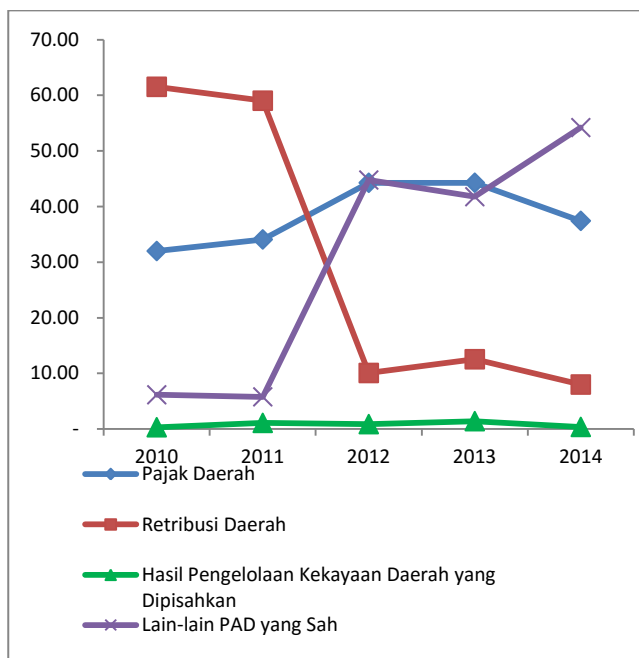
adanya komitmen dari Pemerintah Kota Palu untuk memprioritaskan anggaran yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pelaksanaan program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD.

Dari 13 SKPD, terdapat 4 (empat) SKPD yang memiliki belanja tidak langsungnya lebih tinggi dibandingkan dengan belanja langsung. SKPD tersebut adalah Dinas Kesehatan, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, Dinas Tenaga Kerja dan Sosial serta DPPKAD. Pada kasus komposisi belanja pada DPPKAD, belanja tidak langsung yang lebih tinggi disebabkan karena seluruh komponen belanja Pemerintah Kota Palu yang menyangkut pengeluaran belanja tidak langsung dilekatkan di belanja DPPKAD seperti belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.

Kontribusi Sumber-sumber PAD Terhadap PAD

Sebagaimana yang dijelaskan dalam UU No. 33 Tahun 2004 bahwa untuk mewujudkan asas desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menggali pendanaan yang bersumber dari potensi daerah masing-masing (PAD). Dengan penjelasan tersebut maka dapat diartikan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, peran PAD merupakan sebagai sumber utama dalam pengelolaan keuangan di daerah. Sementara dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-daerah. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan di daerah, pemerintah daerah didorong untuk terus mengoptimalkan sumber-sumber di daerah yang dapat menjadi penerimaan PAD. Disamping itu peran SKPD penghasil PAD juga dituntut untuk dapat merealisasikan target penerimaan yang telah ditetapkan dan menjadi tanggungjawabnya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pajak daerah memiliki kontribusi yang paling besar dalam mendorong peningkatan PAD dengan rata-rata sebesar 38,42% atau dengan kriteria cukup baik, sedangkan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan sumber penerimaan PAD dengan kontribusi terendah yaitu sebesar 0,82% atau dengan kriteria sangat kurang. Dilihat dari kecenderungannya, maka retribusi daerah memiliki kecenderungan yang semakin menurun sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut ini :



Gambar 4. Grafik Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (dalam Persen)

Gambar 4. memperlihatkan pajak daerah memiliki kecenderungan yang semakin meningkat kontribusinya terhadap PAD meskipun sedikit berfluktuatif dari tahun ke tahun. Hal ini jauh berbeda dengan retribusi daerah yang menunjukkan penurunan kontribusi terhadap PAD yang relatif cukup besar terutama yang terjadi pada Tahun Anggaran 2012. Sementara pada penerimaan

lain-lain PAD yang sah mempunyai kecenderungan yang semakin meningkat.

Pada Tahun Anggaran 2011, kontribusi retribusi daerah masih mencapai 59,03% sementara pada Tahun Anggaran 2012 turun drastis menjadi hanya sebesar 10,07%. Penurunan yang cukup signifikan tersebut disebabkan oleh pengalihan sumber penerimaan retribusi daerah yaitu penerimaan BLUD RSU Anutapura yang relatif cukup tinggi ke lain-lain PAD sehingga sangat mempengaruhi besaran realisasi penerimaan retribusi daerah.

Pertumbuhan Realisasi Penerimaan Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah Di Masing-masing SKPD Penghasil PAD

Sumber penerimaan yang besar peranannya terhadap peningkatan PAD adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Kedua sumber PAD inilah yang didorong oleh pemerintah daerah agar dapat mencukupi kebutuhan pembiayaan di daerah dengan tetap memperhatikan koridor yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya adalah dalam hal pemerintah daerah membuat peraturan daerah (PERDA) berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan tidak menjadi beban masyarakat di daerah dan mengganggu jalannya investasi di daerah. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan dalam UU No. 28 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa hampir semua pungutan baru yang ditetapkan oleh daerah memberikan dampak yang kurang baik terhadap iklim investasi. Banyak pungutan daerah yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi karena tumpang tindih dengan pungutan pusat dan merintang arus barang dan jasa antar daerah.

Pengelolaan PAD terutama yang menyangkut target penerimaan hakekatnya telah berdasarkan potensi riil yang ada. Oleh karena itu dalam merealisasikan tentunya tidak akan jauh perbedaannya antara terget dengan realisasi. Berbeda halnya bila SKPD pengelola tidak memiliki data potensi yang dapat menjadi penerimaan PAD, tentunya target yang ditetapkan hanya didasarkan pada perkiraan

saja. Kondisi ini harus menjadi perhatian dari Pemerintah Kota Palu karena dengan menetapkan target tanpa adanya data potensi riil akan menyebabkan kesulitan dalam merealisasikan PADnya.

Sudah selayaknya SKPD penghasil PAD menyusun tren potensi penerimaan sebelum target ditetapkan agar dapat dilihat seberapa besar pertumbuhan yang ingin dicapai dan kemampuan untuk merealisasikan dengan melihat kondisi perekonomian di masyarakat. Hal inilah yang terjadi pada SKPD penghasil PAD lingkungan Pemerintah Kota Palu yang belum dapat mempertahankan pertumbuhan yang stabil karena dalam 5 (lima) Tahun Anggaran kecenderungannya justru berfluktuatif. Kondisi ini diperparah dengan tingkat penerimaan retribusi daerah yang cenderung semakin menurun. Tentunya ini sangat kontradiktif, dimana retribusi daerah menjadi salah satu sumber utama penerimaan PAD Kota Palu.

Penjelasan UU No. 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa dengan diberlakukannya Undang-Undang tersebut, kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya semakin besar karena daerah dapat dengan mudah menyesuaikan pendapatannya sejalan dengan adanya peningkatan basis pajak daerah dan diskresi dalam penetapan tarif. Di pihak lain, dengan tidak memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi baru akan memberikan kepastian bagi masyarakat dan dunia usaha yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Dengan penjelasan UU tersebut dapat diartikan bahwa pada dasarnya pemerintah pusat tidak melarang pemerintah daerah untuk menggali potensi-potensi baru yang ada tetapi dengan tetap memperhatikan ketentuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah adalah dengan mengkaji kembali potensi-potensi yang ada di daerahnya dan menyesuaikan kembali

tarif pajak dan retribusi daerah sesuai dengan perkembangan perekonomian di daerah.

Efektifitas Dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah Di Masing-masing SKPD Penghasil PAD

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pencapaian realisasi penerimaan PAD akan mempengaruhi kemampuan pembiayaan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan terutama yang menyangkut program dan kegiatan. Tingkat pencapaian efektifitas PAD yang rendah akan berdampak pada tidak terlaksananya program kegiatan yang telah direncanakan dan bila PAD ini digunakan untuk belanja modal tentunya akan menjadi beban Pemerintah Kota Palu di tahun anggaran berikutnya berupa hutang kepada pihak ketiga.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa pencapaian efektifitas penerimaan PAD masih tergolong cukup efektif, sementara dari 13 SKPD penghasil terdapat 3 (tiga) SKPD yang masuk dalam kategori tidak efektif yaitu Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Dinas Tenaga Kerja dan Sosial serta Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Banyak hal yang mempengaruhi ketidakefektifan penerimaan PAD. Salah satu penyebabnya adalah adanya perubahan aturan yang menyangkut pungutan PAD. Hal ini yang terjadi pada Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kota Palu dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Palu. Sedangkan pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Palu disebabkan karena pencapaian yang sangat rendah sementara target yang ditetapkan relatif sangat tinggi.

Dalam menetapkan target penerimaan seharusnya SKPD dapat mempertimbangkan pula tingkat pencapaian realisasi penerimaan tahun sebelumnya. Dengan mempertimbangkan tingkat pencapaian penerimaan tersebut dapat diprediksi berapa kemampuan yang akan diperoleh di tahun yang akan datang. Kasus pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Palu realisasi penerimaan Tahun Anggaran 2013 hanya sebesar 52,92%

dari target yang ditetapkan sementara target penerimaan pada Tahun Anggaran 2014 di pacu dengan menaikkan sebesar 29,35% dari target Tahun Anggaran 2014. Kondisi ini tentunya akan membuat kendala dalam merealisasikan penerimaannya, karena target Tahun Anggaran yang lalu saja kesulitan untuk direalisasikan apalagi ditambah dengan menaikkan target yang belum tentu dapat direalisasikan. Oleh karena itu data potensi riil penerimaan PAD menjadi sangat penting dimiliki oleh setiap SKPD penghasil PAD karena menjadi dasar dalam penentuan target penerimaan yang riil pula.

Kenyataan yang terjadi adalah dalam penentuan target penerimaan PAD sering kali hanya untuk memenuhi menutupi plafon anggaran belanja. Artinya adalah bila dalam APBD terjadi defisit anggaran yang disebabkan oleh belanja yang lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan meskipun telah ditutupi oleh sisa lebih pembiayaan (SiLPA) maka untuk menutupinya adalah dengan menaikkan target penerimaan. Cara seperti ini sangat beresiko dalam pelaksanaannya, karena apabila target penerimaan tidak dapat direalisasikan maka dengan sendirinya anggaran belanja juga tidak dapat direalisasikan dan pada akhirnya program dan kegiatan yang telah direncanakan akan terbengkalai.

Rasio Aktivitas Di Masing-masing SKPD Penghasil PAD

Penentuan besaran ideal antara belanja tidak langsung maupun belanja langsung pada dasarnya belum ada ketentuan yang mengaturnya tetapi setidaknya pemerintah daerah lebih besar memanfaatkan anggaran yang tersedia untuk memenuhi anggaran belanja yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan terutama yang menyangkut pelayanan publik. Jangan sampai anggaran yang tersedia sebagian besar terserap untuk memenuhi kebutuhan belanja-belanja rutin (gaji dan tunjangan pegawai). Namun hal ini sulit diterapkan karena

mengingat porsi pegawai di pemerintah daerah pada umumnya cukup besar.

Untuk mengatasi hal tersebut, selayaknya pemerintah daerah dapat mengkaji kembali kebutuhan pegawai agar nantinya tidak menjadi beban dalam APBD. Dengan besarnya anggaran yang terserap untuk menutupi kebutuhan belanja tidak langsung maka dengan sendirinya anggaran belanja untuk melaksanakan program dan kegiatan akan berkurang. Konsekuensinya adalah terhambatnya pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik di daerah.

Pada Pemerintah Kota Palu, terlihat bahwa selama 5 (lima) tahun anggaran belanja tidak langsung diupayakan untuk tidak terus mengalami kenaikan dan mendorong pada belanja langsung yang lebih tinggi. Dari 13 SKPD penghasil PAD, masih terdapat 4 (empat) SKPD yang alokasi belanja tidak langsungnya lebih tinggi dibandingkan dengan belanja langsung yaitu Dinas Kesehatan, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, Dinas Tenaga Kerja dan Sosial serta DPPKAD.

Kasus pada Dinas Kesehatan Kota Palu memang tidak dapat dipungkiri karena Dinas Kesehatan Kota Palu menangani pula 12 puskesmas sehingga jumlah pegawainya juga relatif cukup banyak. Demikian pula halnya dengan Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, pegawai yang dimiliki juga relatif cukup banyak terutama pegawai dilapangan seperti di terminal dan pelabuhan. Sementara pada DPPKAD, belanja tidak langsungnya tinggi disebabkan karena menanggung jenis belanja lainnya yang termasuk dalam kelompok belanja tidak langsung seperti belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.

Kontribusi Penerimaan di SKPD Penghasil PAD Terhadap Penerimaan PAD Kota Palu

Pada awal pembahasan telah disampaikan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber utama penerimaan PAD Kota Palu. Oleh karena itu pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menggali sumber-

sumber pendanaan yang berasal dari potensi daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi, sementara dana perimbangan hanya sebagai dana untuk membantu daerah untuk mendanai kewenangannya. Dengan demikian dapat diartikan bahwa dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah sudah selayaknya daerah tidak bergantung lagi pada dana dari pemerintah pusat tetapi lebih mengutamakan pada dana yang berasal dari potensi daerahnya. Tetapi pada pelaksanaannya sebagian besar daerah masih bergantung pada pendanaan dari pusat karena mengingat keterbatasan potensi di daerah. Untuk daerah yang telah maju, untuk mendorong penerimaan PAD tidak menjadi persoalan. Berbeda halnya dengan daerah-daerah yang masih dalam taraf perkembangan tentunya menjadi kesulitan untuk mencari / menggali sumber-sumber penerimaan PAD. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan dalam UU No. 28/2009 yaitu hasil penerimaan pajak dan retribusi diakui belum memadai dan memiliki peranan yang relatif kecil terhadap APBD khususnya bagi daerah kabupaten dan kota. Sebagian besar pengeluaran APBD dibiayai dana alokasi dari pusat. Dalam banyak hal, dana alokasi dari pusat tidak sepenuhnya dapat diharapkan menutup seluruh kebutuhan pengeluaran Daerah.

Demikian pula halnya pada Pemerintah Kota Palu dimana kontribusi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah relatif tergolong masih rendah karena masih dibawah 40% dari penerimaan PAD meskipun dalam kriteria yang ditetapkan termasuk cukup baik. Hal ini tentunya harus menjadi perhatian dan kerja keras dari Pemerintah Kota Palu untuk terus mengupayakan peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah dengan mengintensifikan potensi-potensi daerah yang belum tergali. Sebagai suatu ibukota Provinsi Sulawesi Tengah, Kota Palu merupakan pusat dari jasa, perdagangan dan industri di Sulawesi Tengah sehingga sangat

besar peluangnya untuk dapat dijadikan sebagai sumber penerimaan PAD Kota Palu.

Dengan begitu pesatnya pembangunan, tentunya membawa dampak pada iklim investasi di Kota Palu yang semakin besar sehingga tingkat kesejahteraan masyarakat juga akan meningkat. Kondisi ini seharusnya dapat diraih Pemerintah Kota Palu untuk menggali potensi-potensi yang ada. Peran SKPD penghasil sebagai *leading sector* dalam mencapai penerimaan PAD sangat besar artinya. Oleh karena itu SKPD penghasil seharusnya dapat menginventarisir potensi-potensi PAD yang menjadi tanggungjawabnya dengan tetap alam peraturan perundang-undangan. Kelemahan yang ada adalah SKPD seringkali tidak memiliki data wajib pajak dan wajib retribusi yang valid. Hal inilah yang seringkali terjadi sehingga kontribusi penerimaan pajak dan retribusi daerah masih sangat kurang peranannya dalam mendorong penerimaan PAD.

Kondisi ini tergambar pada 13 SKPD penghasil PAD Kota Palu, dimana sebagian besar SKPD penghasil PAD kontribusinya terhadap PAD masih dalam kriteria sangat kurang. Hanya 2 (dua) SKPD yang mampu dalam kriteria baik yaitu RSUD Anutapura dan DPPKAD. Penerimaan pada RSUD Anutapura merupakan penerimaan yang berasal dari jasa pelayanan kesehatan dan karena sebagai BLUD maka penerimaan tersebut dengan sendirinya menjadi belanja RSUD Anutapura sehingga tidak dapat dipergunakan oleh SKPD lainnya.

Sementara pada DPPKAD terlihat bahwa pencapaian realisasi penerimaan dari pajak daerah dari Tahun Anggaran 2011 hingga 2014 diatas 100%. Hal ini tentunya menunjukkan bahwa potensi PAD yang berasal dari pajak daerah untuk meningkatkan kontribusinya kepada PAD masih sangat besar bila SKPD yang terkait dapat menginventarisir potensi-potensi yang ada sehingga dalam menetapkan target penerimaannya sudah berdasarkan potensi riil yang ada dan memprediksi perkembangan perekonomian Kota Palu di tahun yang akan datang. Dengan demikian

dapat dikatakan bahwa peran data potensi pajak dan retribusi merupakan salah satu faktor yang penting agar penerimaan PAD dapat lebih optimal.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pada aspek pertumbuhan realisasi penerimaan sumber-sumber pendapatan asli daerah di masing-masing SKPD Penghasil PAD Di Lingkungan Pemerintah Kota Palu menunjukkan pertumbuhan fluktuatif dan terdapat 4 (empat) SKPD dengan rata-rata pertumbuhan negatif yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Dinas Tenaga Kerja dan Sosial, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata serta Dinas Perindagkop dan UKM, sedangkan Dinas Kesehatan merupakan dinas dengan pertumbuhan penerimaan yang paling tinggi.
2. Pada aspek efektifitas pengelolaan PAD menunjukkan rata-rata cukup efektif. Dari 13 SKPD penghasil, hanya 3 (tiga) SKPD yang sangat efektif dalam merealisasikan penerimaannya yaitu Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Penataan Ruang dan Perumahan serta DPPKAD. Sedangkan 3 (tiga) SKPD yang kinerjanya kurang baik dengan pencapaian realisasi penerimaan tidak efektif yaitu Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Dinas Tenaga Kerja dan Sosial serta Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.
3. Pada aspek belanja menunjukkan bahwa masih terdapat 4 (empat) SKPD yang belanja tidak langsungnya lebih besar dibandingkan dengan belanja langsung yaitu Dinas Kesehatan, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, Dinas Tenaga Kerja dan Sosial serta DPPKAD.
4. Pada aspek kontribusi penerimaan di SKPD Penghasil PAD terhadap penerimaan PAD Kota Palu menunjukkan bahwa sebagian besar penerimaan di SKPD penghasil masih sangat kurang kontribusinya terhadap PAD,

hanya 2 (dua) SKPD dengan kriteria baik yaitu RSUD Anutapura dan DPPKAD.

Rekomendasi

1. Hendaknya SKPD penghasil PAD dapat melakukan inventarisasi potensi-potensi penerimaannya untuk kemudian dilakukan perhitungan tren penerimaan tahun yang akan datang sehingga dapat diperhitungkan berapa perkiraan penerimaannya. Disamping itu dengan data potensi yang valid akan mempermudah dalam penetapan target penerimaan dapat lebih riil dan tidak kesulitan dalam merealisasikannya.
2. Untuk memenuhi tuntutan untuk memprioritaskan belanja langsung memang tidak mudah tetapi setidaknya SKPD dapat memanfaatkan alokasi anggaran belanja untuk membiayai belanja pelayanan publik. Hendaknya Pemerintah Kota Palu mengoptimalkan sumber - sumber penerimaan PAD yang dapat digali sesuai UU No. 28/2009 dan mengkaji kembali besaran tarif pajak dan retribusi daerah sesuai dengan kondisi perekonomian di Kota Palu.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis akui bahwa dalam pelaksanaan penelitian ini, penulis telah banyak mendapat bantuan, petunjuk dan arahan yang konstruktif dari berbagai pihak terutama kepada Ketua Tim Pembimbing Prof. Dr. H. Andi Mattulada Amir, S.E, M.Si dan Anggota Tim Pembimbing Dr. Abdul Kahar, S.E., M.Si., Ak. Semoga penelitian ini dapat menjadi sumbangan yang bermanfaat dan mendorong lahirnya karya ilmiah yang lebih baik dikemudian hari.

DAFTAR RUJUKAN

- Halim, Abdul. 2008. *Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Revisi, Jakarta: Salemba Empat.
- Mardiasmo, 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi II, Yogyakarta: Andi Offset.

- Mardiasmo. 2002. *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13, Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta.
- Sugiyono, 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Syamsi. 1986. *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*. Jakarta: Bina Aksara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah. 2004. Jakarta.
- Yuwono, Sony. Dkk. 2005. *Penganggaran Sektor Publik*. Surabaya: Bayumedia Publising.